

滇东北山区土地资源开发利用战略

II 战略方针、目标、方案及措施^{*}

杨子生 贺 梅
(云南大学 昆明 650091)

提要 根据国家有关法规、政策并结合滇东北山区实际,确定了本区土地利用的指导思想、战略方针和目标,制定了 1997~2030 年土地利用结构调整方案,提出了土地资源开发利用的战略措施。

关键词 土地利用 战略方针 战略目标 规划方案 战略措施

分类号 《中图法》F301.2

土地资源开发利用战略亦简称土地利用战略,指对一定时期、一定区域土地资源合理开发利用与保护的全局性、根本性谋划^[1]。其研究的基本任务是制定土地利用战略的方针、目标、用地调整方案和措施。本文研究的期限以 1996 年为基期,2010 年为中期,2030 年(即人口高峰年)为末期。

1 土地利用的指导思想和战略方针

根据我国新修订的《土地管理法》^[2]等有关法规、政策及本区土地资源特点、利用现状、存在问题和开发潜力^[3],按照各地经济社会发展战略规划以及云南省对本区的战略要求^[4],本区今后土地利用的指导思想是:认真贯彻执行“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,按照国家对农地和非农地实行严格用途管制的要求,把保护耕地、严格控制非农业用地、实现耕地总量动态平衡、提高土地利用集约度作为重点,统筹安排各业用地;努力实现土地利用方式的根本转变,促进土地资源集约利用和优化配置,不断提高土地利用率和综合效益,为保障国民经济持续、快速、健康发展服务。

按照上述指导思想,为了实现本区耕地总量动态平衡目标和社会发展规划目标,根据土地基本国策和国家有关规章、法规,结合滇东北山区实际,遵循“一要吃饭,二要建设,三要改善生态环境”的土地利用原则,制定出本区今后土地利用战略的基本方针是“三保三扩六加速”。

“三保”:即在珍惜节约土地的前提下,一要保障耕地有足够的数量和质量,努力实现耕地总量动态平衡,耕地质量不断提高,并通过划定基本农田保护区,切实保护基本农田,稳定农业基础;二是保障关系国计民生的各项重点基础设施建设(城镇、交通、水利等)用地;三要保障工矿开发区建设用地,满足各项重点工业发展项目和矿产开发项目对土地的需求。

“三扩”即充分发挥广大山区优势和金沙江干热河谷区的热量优势,一要扩大园地种植面积,建立起一定规模的以高产优质苹果、柑桔为主的水果基地,以及高产优质茶叶生产基地、桑蚕生产基地和以天麻等为主的药材生产基地;二要扩大用材林、经济林、防护林面积,做到林地总量只能增加、不能减少,形成比较完备的森林生态体系和比较发达的林业产业体系,建立起一定规模的速生丰产用材林基地和优质高效经济林基地(以油桐、乌桕、生漆、花椒、白蜡、五倍子等为主);三要扩大牧草地面积,尤其是人工草地面积和改良草地面积,建立起优质商品牛羊基地。从而充分发挥本区土地资源和气候资源优势,促进农村经济发

^{*}国家自然科学基金资助项目(编号 49461007)。

收稿日期:1999-03-25

展 加快脱贫致富步伐。

“六加速”即一要加速土地开发、复垦与整理工作,提高土地利用率,其中重点加快宜农土地的开发、复垦和宜林荒山荒地的造林绿化,不断补充耕地数量,逐步提高森林覆盖率;二要加速中低产田地改造的进程,增加财力、人力、物力的投入,不断培肥和提高地力,逐年扩大高产稳产农田占总耕地的比例;三要加速低产林地、低产园地和低产水面的改造,逐步提高林地、园地和水面集约经营水平和生产率;四要加速土地利用基础设施建设(如交通、水利水电、环保工程等),促进土地资源开发利用;五要加速对农地和非农地实施用途管制和规划转用许可制度的进程,切实保护耕地,严格控制非农建设占用耕地,促进耕地总量动态平衡的实现;六要加速土地使用制度改革,变无偿使用为有偿使用,为土地集约经营积累开发资金,增加投资来源,达到以地养地、持续利用。

2 土地利用战略目标

基于上述方针,滇东北山区今后土地利用的战略目标是:建立适应自然环境、市场经济和社会发展要求的土地利用结构,保持耕地总量动态平衡,实现土地利用方式的根本转变,促进土地资源的集约利用和优化配置,提高土地利用率,获取较佳的土地利用综合效益。具体目标是:

2.1 远期(1997~2030年)土地利用的目标

为保障经济社会持续、协调、健康发展,本区规划远期(1997~2030年)土地利用的主要目标是:

1. 合理利用和切实保护耕地,规划期末(2030年)全区耕地保有量 $692\,340.0\text{ hm}^2$,即达到本区基于可持续利用的合理耕地规模^[9]。规划期内耕地减少量(这里包括非农建设占用和灾害毁坏2个部分,而不包括退耕面积和因顺坡耕地实行“坡改梯”形成大量田地埂而减少的面积)控制在 $21\,400.0\text{ hm}^2$,补充新耕地量达到 $21\,400.0\text{ hm}^2$,从而使本区的合理耕地规模不减少,实现耕地总量动态平衡目标。其中划定基本农田保护区面积达 $622\,880.0\text{ hm}^2$ (净),占规划期末总耕地的 89.97% ,应逐步有计划地建成年粮食单产 4.5 t/hm^2 以上的高产稳产农田。

2. 统筹安排各业用地,优化土地利用结构。规划期末全区域镇、村镇、独立工矿、交通、水利等非农业建设用地规模控制在 $162\,000.0\text{ hm}^2$,比基期净增加 $57\,594.6\text{ hm}^2$,其中占用耕地控制在 $10\,800.0\text{ hm}^2$ 。在非农业建设用地中,城镇建设用地规模控制在 $17\,850.0\text{ hm}^2$,城镇人均用地规模控制在 70.0 m^2 ;村镇建设用地(亦称农村居民点用地)规模控制在 $76\,500.0\text{ hm}^2$,农村人均用地约 100.0 m^2 ;独立工矿用地规模控制在 $11\,250.0\text{ hm}^2$,比基期净增加 $6\,400.7\text{ hm}^2$;特殊用地(以旅游用地为主)规模为 $2\,800.0\text{ hm}^2$,比基期净增加 982.7 hm^2 ;交通用地规模达 $35\,600.0\text{ hm}^2$,比基期净增加 $12\,510.9\text{ hm}^2$;水利设施用地规模达 $18\,000.0\text{ hm}^2$,比基期净增加 $9\,464.2\text{ hm}^2$ 。规划期末全区农业用地总规模为 $3\,030\,200.0\text{ hm}^2$,其中园地约 $90\,600.0\text{ hm}^2$,比基期净增加 $50\,011.1\text{ hm}^2$;林地约 $1\,193\,200.0\text{ hm}^2$,比基期净增加 $344\,049.3\text{ hm}^2$;牧草地约 $217\,500.0\text{ hm}^2$,比基期净增加 $74\,775.2\text{ hm}^2$;水面约 $36\,560.0\text{ hm}^2$,比基期净增加 815.0 hm^2 。

3. 推进土地整理、复垦和开发。规划期内土地整理面积不少于 $6\,200.0\text{ hm}^2$ (指农耕地整理),全部用于增加有效耕地面积;土地复垦不少于 $25\,800.0\text{ hm}^2$,其中复耕地 $7\,300.0\text{ hm}^2$,造林地 $18\,500.0\text{ hm}^2$;未利用后备土地资源开发不少于 $341\,398.0\text{ hm}^2$,其中开发为耕地 $7\,900.0\text{ hm}^2$,园地 $44\,011.1\text{ hm}^2$,林地 $175\,902.1\text{ hm}^2$,牧草地 $73\,175.2\text{ hm}^2$,养殖水面 815.0 hm^2 ,建设占用 $39\,594.6\text{ hm}^2$ 。

4. 提高土地利用率和产出率。规划期末全区土地利用率达 85.88% ,比基期提高 6.24 个百分点;规划末期粮食平均单产 $3\,160\text{ kg/hm}^2$,比基期提高 87.5% ;粮食总产达 $306\times 10^4\text{ t}$ 以上,比基期净增 66.66% ,人均粮食产量不少于 300 kg ,从而解决“吃饭”问题;其它农产品和林、牧、渔产品产量以及工矿、旅游等产业产值均比基期有较大幅度的提高。

5. 改善生态环境。规划期末森林覆盖率力争达到 45% 以上,比基期净增加 25.60% 以上土地;严

重的水土流失从根本上得到治理,生态环境得到根本性的改善;规划期内山洪、滑坡、泥石流等灾害损毁耕地控制在 44 000.0 hm^2 (年均 1 294.1 hm^2 ,比最近 18 a 年均灾毁耕地数净减少 67.70 %).

2.2 中期(1997~2010 年)规划土地利用的主要指标和要求

为了实现上述规划目标,中期(1997~2010 年)本区土地利用所要达到的主要指标和要求是:

1. 加强耕地保护和合理利用,全区 2010 年耕地保有量达 845 200.0 hm^2 (其中含有后期需退耕面积 84 600.0 hm^2 和需实行“坡改梯”的顺坡耕地 387 707.7 hm^2). 1997~2010 年内耕地减少量(这里只包括建设占用和灾毁耕地 2 个部分)控制在 11 400.0 hm^2 ,补充新耕地量达到 11 400.0 hm^2 ,使宜耕地总量保持不减少. 其中应划定基本农田保护区面积 2010 年为 691 140.0 hm^2 (内含需要后期实行“坡改梯”的顺坡耕地 387 707.7 hm^2),占 2010 年总耕地的 81.77 %.

2. 逐步调整土地利用结构. 到 2010 年,城镇、村镇、工矿、交通、水利等各类非农业用地规模控制在 138 100.0 hm^2 ,比基期净增加 33 694.6 hm^2 ,其中占用耕地控制在 5 800.0 hm^2 ;园地面积达到 72 500.0 hm^2 ,比基期净增加 31 911.1 hm^2 ;林地面积达到 1 752 000.0 hm^2 ,比基期净增加 182 849.3 hm^2 ;牧草地面积达 200 000.0 hm^2 ,比基期净增加 57 275.2 hm^2 ;水面面积达 36 250.0 hm^2 ,比基期净增加 505.0 hm^2 .

3. 开展土地整理、复垦和开发工作. 1997~2010 年土地整理面积 3 300.0 hm^2 (指农耕地整理),均用于增加有效耕地面积;土地复垦面积 11 600.0 hm^2 ,其中复耕地 3 900.0 hm^2 ,造林地 7 700.0 hm^2 ;未利用后备土地资源(荒草地)的开发面积达 217 088.0 hm^2 ,其中开发为耕地 4 200.0 hm^2 ,园地 28 411.1 hm^2 ,林地 104 302.1 hm^2 ,牧草地 56 375.2 hm^2 ,养殖水面 505.0 hm^2 ,建设占用 23 294.6 hm^2 .

4. 逐年提高土地利用率和产出率. 到 2010 年,全区土地利用率达到 84.00 %,比基期提高 4.36 个百分点;粮食平均单产达 2100 kg/hm^2 ,比基期提高约 25.0 %;粮食总产达 $239.25 \times 10^4 \text{ t}$ 以上,比基期净增 30.31 %,人均粮食产量不少于 290 kg ,大部分山区基本解决“吃饭”问题;其它农产品和林、牧、渔产品产量以及工矿、旅游等产业产值均比基期有一定程度的提高.

5. 生态环境初步得到改善. 2010 年全区森林覆盖率力争达到 30 % 以上,比基期提高 10.60 %;水土流失面积减少 40 %~50 % 以上;灾害损毁耕地面积控制在 24 000.0 hm^2 (年均 1 714.3 hm^2 ,比最近 18a 年均灾毁耕地数净减少 57.22 %).

3 土地利用结构调整方案

根据上述土地利用目标以及土地利用现状和土地供需情况分析,编制了滇东北山区各类用地规划面积平衡表(见表 1 和表 2)与 2010 年和 2030 年土地利用总体规划表(见表 3 和表 4),可作为各业发展规划和用地计划的依据.

3.1 各类农业用地调整情况

3.1.1 耕地调整情况

全区 1996 年土地详查耕地总面积为 993 247.2 hm^2 ,其中宜耕地 828 800.0 hm^2 ;不适宜面积 164 447.2 hm^2 ^[6],在规划期内全部退耕还林(少部分为退耕建园和还牧). 宜耕地中顺坡耕地面积达 660 507.7 hm^2 ,因治理水土流失、改善生态环境和建设基本农田的迫切需要,在规划期内全部推行“坡改梯”措施,这将形成 136 460.0 hm^2 的田地坎面积^[5]. 因此,宜耕地净面积为 692 340.0 hm^2 .

在规划期内,全区减少耕地量(包括建设占用和灾害毁损 2 个部分)控制在 21 400.0 hm^2 ,其中非农业占用耕地控制在 10 800.0 hm^2 ,年均 317.6 hm^2 ;灾毁耕地控制在 10 600.0 hm^2 ,年均 311.8 hm^2 . 全区规划期间(1997~2030 年)补充耕地量为 21 400.0 hm^2 ,其中土地开发补充耕地 7 900.0 hm^2 ,年均 232.4 hm^2 ;土地复垦补充耕地 7 300.0 hm^2 ,年均 214.7 hm^2 ;农耕地整理增加新耕地 6 200.0 hm^2 ,年均 182.3 hm^2 . 增减相抵,全区规划期间耕地净增减量为 0.0 hm^2 ,从而实现本区耕地总量的动态平衡. 到 2030

年全区耕地总规模为 692 340.0 hm², 占土地总面积的 19.11 %和农业用地面积的 23.47 %。

由于规划期内不适宜耕地的退耕和顺坡耕地的“坡改梯”均系逐步实施, 规划 1997~2010 年退耕 79 847.2 hm², 坡改梯 272 800.0 hm² 将形成 68 200.0 hm² 的田地坎^[7], 因而中期(2010 年)全区总耕地为 845 200.0 hm²(内含后期需要退耕的不适宜耕地 84 600.0 hm² 和需实行“坡改梯”的顺坡耕地 387 707.7 hm²), 占土地总面积的 23.32 %和农业用地面积(2 905 950.0 hm²) 的 29.09 %。

表 1 滇东北山区 1997~2010 年规划各类用地指标平衡表(hm²)

Table 1 The balance of land use types areas of the planning in 1997~2010 in the northeast mountain region of Yunnan province (hm ²)												
规划地类	基期(1996年)		土 地 利 用 调 整 面 积									期内减少
	面积	%	耕地	园地	林地	牧草地	水面	居民点及 工矿用地	交通用地	水利设施 用 地	未利用 土 地	
耕 地	993247.2	27.41	833800.0	3500.0	73847.2	2500.0		4200.0	1000.0	600.0	73800.0	159447.2
园 地	40588.9	1.12		40588.9								
林 地	1569150.7	43.30			1566150.7			2200.0	400.0	400.0		3000.0
牧草地	142724.8	3.94			141124.8		1000.0	200.0	400.0		1600.0	
水 面	35745.0	0.99				35745.0						
居民点及 工矿用地	72780.5	2.01					72780.5					
交通用地	23089.1	0.64						23089.1				
水利设施用地	8535.8	0.23							8535.8			
未利用土地	737982.6	20.36	11400.0	28411.1	112002.1	56375.2	505.0	9489.5	7090.9	6714.2	505994.6	231988.0
面积	3623844.6		845200.0	72500.0	1752000.0	200000.0	36250.0	89670.0	31780.0	16650.0	579794.6	
2010年 %		100.00	23.32	2.00	48.35	5.52	1.00	2.47	0.88	0.46	16.00	
期内增加		11400.0	31911.1	185849.3	58875.2	505.0	16889.5	8690.9	8114.2	73800.0		
增减相抵			-148047.2	+31911.1	+182849.3	+57275.2	+505.0	+16889.5	+8690.9	+8114.2	-158188.0	

表 2 滇东北山区 2011~2030 年规划各类用地指标平衡表(hm²)

Table 2 The balance of land use types areas of the planning in 2011~2030 in the northeast mountain region of Yunnan province (hm ²)												
规划地类	基期(2010 年)		土 地 利 用 调 整 面 积									期内减少
	面积	%	耕地	园地	林地	牧草地	水面	居民点及 工矿用地	交通用地	水利设施 用 地	未利用 土 地	
耕 地	845200.0	23.32	682340.0	2500.0	80600.0	1500.0		4100.0	500.0	400.0	73260.0	162860.0
园 地	72500.0	2.00		72500.0								
林 地	1752000.0	48.35			1750200.0			1300.0	200.0	300.0		1800.0
牧草地	200000.0	5.52				199200.0		500.0	100.0	200.0		800.0
水 面	36250.0	1.00					36250.0					
居民点及 工矿用地	89670.0	2.47						89670.0				
交通用地	31780.0	0.88							31780.0			
水利设施用地	16650.0	0.46								16650.0		
未利用土地	579794.6	16.00	10000.0	15600.0	82400.0	16800.0	310.0	12830.0	3020.0	450.0	438384.6	141410.0
2030 年 面积 %	3623844.6	100.00	692340.0	90600.0	1913200.0	217500.0	36560.0	108400.0	35600.0	18000.0	511644.6	
期内增加 增减相抵			10000.0	18100.0	163000.0	18300.0	310.0	18730.0	3820.0	1350.0	73260.0	
			-152860.0	+18100.0	+161200.0	+17500.0	+310.0	+18730.0	+3820.0	+1350.0	-68150.0	

与上述退耕和“坡改梯”相应, 全区基本农田保护区面积由基期的 743 320.0 hm² 到中期变为 691 140.0 hm², 到规划期末又调整为 622 880.0 hm²(净)^[7]。

3.1.2 园地调整情况

全区 1996 年园地面积 40 588.9 hm², 规划期内新增园地面积 50 011.1 hm², 到规划末期总园地达 90 600.0 hm², 占土地总面积的 2.50 %和农业用地面积的 3.07 %。其中, 规划中期园地面积为 72 500.0 hm², 占土地总面积的 2.00 %和农业用地面积的 2.49 %。新增面积来源是: 退耕建园 6 000.0 hm², 开发宜园荒地 44 011.1 hm²。新增园地主要用于发展果园、茶园、桑园和药材园, 建立以苹果、柑桔为主的高产优质水果基地, 以及高产优质茶叶生产基地、桑蚕生产基地和以天麻为主的药材生产基地。

3. 1. 3 林地调整情况

全区 1996 年林地面积 1 569 150.7 hm²，规划中期调整至 1 752 000.0 hm²，占土地总面积的 48.35%和农业用地面积的 60.29%；到末期(2030 年)又调整为 1 913 200.0 hm²，占土地总面积的 52.79%和农业用地面积的 64.85%。规划期(1997~2030 年)内林地增加面积为 428 849.3 hm²，其来源是：退耕还林 154 447.2 hm²，开发宜林荒地 255 902.1 hm²，废弃地复垦增加林地 18 500.0 hm²；规划期内林地减少面积为 4 800.0 hm²，其去向是各类非农业建设占用(含水库区淹没)。增减相抵，规划期内净增林地面积 424 049.3 hm²，符合“林地总量只能增加，不能减少”的战略方针和目标。新增林地面积主要用于发展优质高效经济林、速生丰产用材林和防护林体系建设。

表 3 滇东北山区 2010 年土地利用规划面积表(hm²)

Table 3 The areas of land use planning in 2010 in the northeast mountain region of Yunnan province (hm²)

地、县(市)	土 地 总面积	农 业 用 地							建 设 用 地			未利用 土 地
		合计	耕地	园地	林地	牧草地	水面	合计	居民点及 工矿用地	交通 用地	水利设施 用地	
昭通地区合计	2243017.1	1791900.0	539800.0	47100.0	1035260.0	146600.0	23140.0	82560.0	54950.0	19430.0	8180.0	368557.1
其中：昭通市	215578.8	176215.0	71505.0	10230.0	69800.0	21280.0	3400.0	17090.0	11530.0	2720.0	2840.0	22273.8
鲁甸县	148939.4	124510.0	46490.0	8900.0	45680.0	20910.0	2530.0	7320.0	4980.0	1560.0	780.0	17109.4
巧家县	319539.2	252760.0	64190.0	5810.0	121510.0	58460.0	2790.0	8830.0	5470.0	2670.0	690.0	57949.2
盐津县	202196.4	167290.0	36540.0	4500.0	122250.0	2300.0	1700.0	3300.0	2030.0	870.0	400.0	31606.4
大关县	171901.7	134100.0	29190.0	3240.0	95770.0	4750.0	1150.0	4520.0	3020.0	1010.0	490.0	33281.7
永善县	277788.3	215425.0	48005.0	4540.0	129500.0	29220.0	4160.0	9300.0	5280.0	3190.0	830.0	53063.3
绥江县	74632.5	61280.0	15550.0	1260.0	42500.0	600.0	1370.0	3050.0	2210.0	560.0	280.0	10302.5
镇雄县	369597.5	291040.0	123760.0	3600.0	158550.0	3000.0	2130.0	15590.0	11730.0	2850.0	1010.0	62967.5
彝良县	279576.1	219790.0	64100.0	3600.0	145520.0	4900.0	1670.0	6890.0	4600.0	1890.0	400.0	52896.1
威信县	139270.3	114030.0	32480.0	720.0	78760.0	800.0	1270.0	4660.0	2860.0	1480.0	320.0	20580.3
水富县	43996.9	35460.0	7990.0	700.0	25420.0	380.0	970.0	2010.0	1240.0	630.0	140.0	6526.9
东 川 市	187114.3	136390.0	34270.0	2000.0	69600.0	29140.0	1380.0	6730.0	4360.0	1260.0	1110.0	43994.3
宣 威 市	605320.0	503720.0	141050.0	15160.0	335430.0	5500.0	6580.0	28460.0	18040.0	7030.0	3390.0	73140.0
会 泽 县	588393.2	473940.0	130080.0	8240.0	311710.0	18760.0	5150.0	20350.0	12320.0	4060.0	3970.0	94103.2
滇东北合计	3623844.6	2905950.0	845200.0	72500.0	1752000.0	200000.0	36250.0	138100.0	89670.0	31780.0	16650.0	579794.6

表 4 滇东北山区 2030 年土地利用规划面积表(hm²)

Table 4 The areas of land use planning in 2030 in the northeast mountain region of Yunnan province (hm²)

地、县(市)	土 地 总面积	农 业 用 地							建 设 用 地			未利用 土 地
		合计	耕地	园地	林地	牧草地	水面	合计	居民点及 工矿用地	交通 用地	水利设施 用地	
昭通地区合计	2243017.1	1797860.0	423650.0	57000.0	1138330.0	155500.0	23380.0	97580.0	66640.0	21880.0	9060.0	347577.1
其中：昭通市	215578.8	168670.0	61160.0	10800.0	71690.0	21600.0	3420.0	21090.0	14930.0	3060.0	3100.0	25818.8
鲁甸县	148939.4	119660.0	37900.0	9200.0	49010.0	21000.0	2550.0	8520.0	5920.0	1760.0	840.0	20759.4
巧家县	319539.2	259370.0	54660.0	7200.0	134690.0	60000.0	2820.0	10270.0	6520.0	2990.0	760.0	49899.2
盐津县	202196.4	168970.0	24720.0	5200.0	134330.0	3000.0	1720.0	3850.0	2410.0	980.0	460.0	29376.4
大关县	171901.7	142440.0	23320.0	4600.0	107140.0	6200.0	1180.0	5280.0	3590.0	1140.0	550.0	24181.7
永善县	277788.3	227320.0	34180.0	6600.0	150860.0	31500.0	4180.0	10800.0	6290.0	3580.0	930.0	39668.3
绥江县	74632.5	61100.0	12670.0	1400.0	44840.0	800.0	1390.0	3600.0	2640.0	640.0	320.0	9932.5
镇雄县	369597.5	277340.0	100040.0	5200.0	166430.0	3500.0	2170.0	18340.0	13980.0	3240.0	1120.0	73917.5
彝良县	279576.1	225730.0	52350.0	5000.0	160290.0	6400.0	1690.0	8050.0	5480.0	2120.0	450.0	45796.1
威信县	139270.3	111860.0	17110.0	1000.0	91470.0	1000.0	1280.0	5440.0	3410.0	1660.0	370.0	21970.3
水富县	43996.9	35400.0	5540.0	800.0	27580.0	500.0	980.0	2340.0	1470.0	710.0	160.0	6256.9
东 川 市	187114.3	153310.0	32080.0	3000.0	85430.0	31400.0	1400.0	7870.0	5270.0	1420.0	1180.0	25934.3
宣 威 市	605320.0	498090.0	125050.0	18000.0	341440.0	7000.0	6600.0	33190.0	21810.0	7740.0	3640.0	74040.0
会 泽 县	588393.2	500940.0	111560.0	12600.0	348000.0	23600.0	5180.0	23360.0	14680.0	4560.0	4120.0	64093.2
滇东北合计	3623844.6	2950200.0	692340.0	90600.0	1913200.0	217500.0	36560.0	162000.0	108400.0	35600.0	18000.0	511644.6

3. 1. 4 牧草地调整情况

全区 1996 年牧草地面积 142 724.8 hm²，规划中期调整至 200 000.0 hm²，占土地总面积的 5.52%

和农业用地面积的 6.88 %;到末期(2030 年)又调整为 217 500.0 hm^2 , 占土地总面积的 6.00 %和农业用地面积的 7.37 %。规划期内牧草地增加面积为 77 175.2 hm^2 , 其中 73 175.2 hm^2 靠开发利用成片的宜牧荒草地作为放牧用地, 4 000.0 hm^2 属退耕还牧地;规划期内牧草地减少面积 2 400.0 hm^2 , 系为各种非农建设占用(含水库区淹没)。增减相抵, 规划期内净增牧草地面积 74 775.2 hm^2 。

3.1.5 水面调整情况

全区 1996 年水面(包括河流水面、湖泊水面和坑塘水面)面积 35 745.0 hm^2 , 规划中期调整为 36 250.0 hm^2 , 占土地总面积的 1.00 %和农业用地面积的 1.25 %;到末期又调整为 36 560.0 hm^2 , 占土地总面积的 1.01 %和农业用地面积的 1.24 %。规划期内水面增加面积 815.0 hm^2 , 其来源均为开发未利用土地。新增水面面积主要用于发展小坝塘等小型水面。

3.2 各类建设用地调整情况

3.2.1 城镇用地调整情况

全区 1996 年城镇用地面积 4 940.6 hm^2 , 城镇人口 84.0 万人, 人均用地仅 58.8 m^2 , 远低于国家和云南省规定的用地定额标准。为了适应经济社会发展的要求, 本区今后城市化水平和城镇用地规模将有较大增加。预计 2010 年和 2030 年全区总人口分别达 825.0 万人和 1 020 万人, 其中城镇人口分别为 148.0 和 255.0 万人, 考虑到本区人多地少的矛盾非常突出, 将 2010 年和 2030 年城镇人均用地分别定为 65.0 m^2 和 70.0 m^2 (均低于国家和云南省规定的用地限额标准), 据此, 确定出全区 2010 年和 2030 年城镇用地面积分别为 9 620.0 hm^2 和 17 850.0 hm^2 。与基期相比, 全区规划期内城镇用地净增加 12 909.4 hm^2 , 其中占用耕地控制在 6 460.0 hm^2 。

3.2.2 村镇用地调整情况

全区 1996 年村镇用地(亦称农村居民点用地, 包括村庄和乡、村集镇)61 173.3 hm^2 , 农村人口 616.4 万人, 人均用地 99.2 hm^2 , 低于一般山区农村人均用地标准(120~150 hm^2)。预计全区 2010 年和 2030 年农村人口分别达 677.0 万人和 765.0 万人, 规划农村人均用地均为 100.0 hm^2 , 据此确定全区 2010 年和 2030 年村镇用地分别为 67 700.0 hm^2 和 76 500.0 hm^2 。与基期相比, 全区规划期内村镇用地净增加 15 326.7 hm^2 , 其中占用耕地控制在 1 240.0 hm^2 。

3.2.3 独立工矿用地调整情况

全区 1996 年独立工矿用地 4 849.3 hm^2 。本区矿产资源很丰富, 煤、硫储量居全省之首, 东川为著名的“铜都”, 会泽铅锌矿为云南省第二大铅锌矿, 其它方面的工矿发展亦较快。近期内规划建设(包括新建和改扩建)的重点项目主要有昭通露天煤矿(规模为 1 200 $\times 10^4$ t/a)、东川汤丹铜矿 3 000 t/d 日采选工程、云峰(云氮)化学工业公司复合肥 24 $\times 10^4$ t 工程、宣威电厂五期扩建工程等。经综合分析预测, 全区 2010 年和 2030 年独立工矿用地规划面积分别为 9 850.0 hm^2 和 11 250.0 hm^2 。与基期相比, 全区规划期内独立工矿用地净增加 6 400.7 hm^2 , 其中占用耕地控制在 520.0 hm^2 。

3.2.4 交通用地调整情况

全区 1996 年交通用地面积 23 089.1 hm^2 。为了改变交通落后状况, 促进经济社会的发展, 规划期内交通建设用地将有较大的增加。近期内计划建设的重点项目主要有内昆铁路(境内长 210 km)、昆水公路(高等级化, 200 km)、巧威公路(新建三级公路, 570 km)、靖安~麻柳湾二级专用公路(新建, 46 km)等。经综合分析预测, 全区 2010 年和 2030 年交通用地规划面积分别为 31 780.0 hm^2 和 35 600.0 hm^2 。与基期相比, 全区规划期内交通用地净增加 12 510.9 km^2 , 其中占用耕地控制在 1 500.0 hm^2 。

3.2.5 水利设施用地调整情况

全区 1996 年水利设施用地(包括水库、沟渠、水工建筑物)8 535.8 hm^2 。为了满足农业生产和经济发展的需要, 规划期内水利设施建设用地将有较大的发展。近期除续建昭通渔洞水库(总库容 3.55 $\times 10^8$ m^3)等项目外, 还计划新建的重点工程项目主要有坝塘水库(东川)、炉房水库(巧家)、云养水库(永善)、大水沟水库(镇雄)、羊过水水库(宣威)、罗汉坪水库(绥江)、申家营水库(镇雄)、胡家山水库(镇

雄)、望乡台水库(镇雄)、园洞子水库(盐津)等。经综合分析预测,全区 2010 年和 2030 年水利设施用地规划面积分别为 $16\,650.0\text{ hm}^2$ 和 $18\,000.0\text{ hm}^2$ 。与基期相比,全区规划期内水利设施用地净增加 $9\,464.2\text{ hm}^2$,其中占用耕地控制在 $1\,000.0\text{ hm}^2$ 。

3.2.6 其它建设用地调整情况

其它建设用地主要指旅游、军事等特殊用地。全区 1996 年特殊用地面积 $1\,817.3\text{ hm}^2$,规划期内新增面积 982.7 hm^2 ,到末期(2030 年)全区特殊用地规划面积为 $2\,800.0\text{ hm}^2$,其中 2010 年特殊用地规划面积为 $2\,500.0\text{ hm}^2$ 。在新增面积中,占用耕地控制在 80.0 hm^2 。新增特殊用地主要用于满足本区重点旅游建设项目的用地需求。

4 土地利用的战略措施

为了确保土地利用战略方针、目标和规划方案的实现,特提出如下土地利用的战略措施:

4.1 加强基础设施建设,改善农业生产条件,促进土地资源开发利用

基础设施建设直接影响着土地资源的开发利用和农业生产的发展。今后本区一是要切实加强农田水利工程建设,坚持“蓄、引、提并举,以蓄为主;大、中、小结合,以中小为主”的方针^[4],在确保大中型骨干工程的同时,一是重点抓好小(一)型以下的水利项目建设,着力实施山区“五小”水利工程(即小水池、小水沟、小水窖、小水井、小坝塘)和饮水工程,不断增加水浇地和保水田面积,提高耕地有效灌溉率,解决山区人畜饮水困难。还应坚持“开源与节流并重”的原则,大力推行节水灌溉技术,实施节水农业;二是加快以公路为重点的交通建设,以国道、省道为主骨架,同时积极进行县乡公路、乡村公路建设,采取新建与改建相结合的方法,以提高路面等级为主,逐步形成全区以公路为主体、包括铁路、航运和水运的便捷交通网络,为本区土地资源开发利用、农业生产和经济社会发展提供可靠的交通特征;三是加强城镇体系建设,尤其是集镇基础设施建设,以加快农村商品经济的发展,带动土地资源的开发利用。城镇建设应推行“统一规划、合理布局、综合开发、配套建设”的方针,在完成各县(市)城镇总体规划修编和小区详细规划的基础上,严格按批准的规划安排城镇建设项目,走“规划、建设、管理”的城镇发展道路。此外,能源、通讯等建设以及农业科技推广亦需要大力加强。

4.2 土地资源深度开发与广度开发并举,积极建立商品生产基地

土地资源深度开发是通过增加投入,对现有各种中低产土地进行改造,充分挖掘各业用地生产潜力,进一步提高各业用地生产率;广度开发主要是指后备土地资源的开发利用,着眼于充分利用每寸土地,提高土地利用率。滇东北山区目前一方面已利用土地中各种中低产土地比重较大,急待开发改造,农耕地整理潜力和废弃地复垦潜力亦较大;另一方面,全区尚有约 $36\times 10^4\text{ hm}^2$ 适于发展农、林、果、牧业生产的大农业后备土地资源有待开发,开发前景广阔,潜力和效益很大。因此,本区今后土地资源的开发利用应是深度开发与广度开发并重,既着力于对现有各业用地进行挖潜改造,特别是加强以治水改土为中心的中低产田地改造,重点实施“坡改梯”工程,建设保水、保土、保肥的“三保”田地;同时,还应重视后备土地资源的开发利用,以提高土地利用率和综合生产率。根据本区的土地资源和开发条件,在合理调整土地利用结构的同时,努力发展高产、优质、高效农业,进一步建好昭通、鲁甸、盐津、宣威 4 个省级商品粮基地,抓好宣威、昭通、镇雄、彝良 4 个省级烤烟基地县建设,并大力发展油料、蔬菜等经济作物;积极开发山区资源,努力建好水果基地、茶叶基地、蚕桑基地和药材基地;积极发展畜牧业生产,重点建设镇雄、威信、水富、宣威、大关、会泽 6 个省级商品猪基地,昭通、镇雄、会泽 3 个省级商品牛羊基地和盐津省级商品禽蛋基地,提高出栏率、瘦肉率和饲料转化率,形成规模效益。

4.3 划定基本农田保护区,切实保护耕地

针对滇东北山区土地利用中存在的问题、人地矛盾非常突出的现实以及农业生产可持续发展的需要,根据新修订的《中华人民共和国土地管理法》、国务院《基本农田保护条例》和《云南省基本农田保护

条例》的要求, 尽快完成各县(市)、乡(镇)基本农田保护区规划的编制和修订, 以盆地、河谷粮食高产区为重点, 兼顾山区、半山区粮食生产需要, 依照法定程序划出需要实施特殊保护的耕地范围, 分县(市)、乡(镇)建立保护标志碑, 制定保护措施, 依法严格加以保护, 以制止乱占滥用耕地(尤其优质耕地), 稳定耕地面积, 实现区域内耕地总量的动态平衡, 增强农业基础, 解决好“米袋子”、“菜篮子”与日益增长的各项非农建设用地的矛盾, 为子孙后代留下“吃饭田”。

4.4 植树造林, 建设速生丰产用材林和优质经济林基地, 提高森林覆盖率和利用效益, 改善生态环境

本山区荒山荒地和低产林地(包括疏林地和残次林、次生灌丛地)较多, 水土流失面积广、强度大, 农业生态环境很脆弱。山洪、滑坡、泥石流等灾害严重, 需要采取生物措施和其它措施进行治理。其中生物措施尤为重要, 应紧紧围绕云南省造林绿化和林业发展规划目标, 结合国家“长江中上游防护林体系工程”的建设, 大搞植树造林, 加速荒山荒地的绿化, 大幅度提高森林覆盖率, 改善生态环境。同时, 应积极改造低产林地, 大力发展经济林木, 提高集约经营水平和综合效益, 促进经济效益与生态效益协调发展。今后林业发展上应以市场为导向, 以科技为保证, 以国营、集体、股份和个体等多种形式的开发为突破口, 以开发林业产业为龙头, 以富山、富民为动力, 依托山区资源搞好林业综合开发。力争到 2010 年和 2030 年全区森林覆盖率分别达到 30 % 和 45 % 以上。在发展林产工业的同时, 通过调整造林、营林结构, 逐步使各林种比例趋于合理, 商品林比例保持在 50 % ~ 55 %, 重点发展优质经济林和速生丰产用材林, 建设一批名、特、优、新的林业商品生产基地, 向基地化、规模化、商品化发展; 生态公益林比例保持在 45 % ~ 50 %, 着重建好防护林体系。从而形成比较完备的森林生态体系和比较发达的林业产业体系。

4.5 尽快完成县、乡级土地利用总体规划编制、修订和实施, 对农地和非农地实施严格的用途管制

针对当前土地利用盲目、滥用乱用土地现象突出的严峻局面, 本区应深入贯彻中发[1997] 11 号《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》的精神和新修订的《中华人民共和国土地管理法》的要求, 尽快组织各县(市)、乡(镇)科学、合理地编制和修订土地利用总体规划并付诸实施, 以充分发挥其在土地管理中的“龙头”作用, 保障国民经济和社会可持续发展的实现。以土地利用总体规划为基础和依据, 以严格土地用途转用审批的土地用途转用规划许可为基本手段, 建立并健全土地用途管制制度, 对农地和非农地实行严格的用途管制, 确保本区耕地总量动态平衡目标的实现。特别要控制农耕地转为非农建设用地, 促进各县(市)政府着眼于高效、合理配置城镇土地, 利于城镇国有土地价值的上升, 同时, 提高土地利用率和产出率。

4.6 深化土地使用制度改革, 培育土地市场

在土地利用与管理中, 应适应社会主义市场经济体制的要求, 改变过去“无偿、无限期、无流动”的“三无”制度, 建立“有偿、有限期、有流动”的“三有”土地使用制度, 培育并完善土地市场, 实行土地使用有偿出让和转让制度。除建设用地实行有偿使用之外, 还应将可开发利用的低产林地、荒山荒地和荒水的使用权有偿出让给集体或个体开发经营, 出让期应在 50 年以上, 并实行优惠政策, 以加快开发“四荒”地(即荒山、荒地、荒滩和荒水)的步伐。

参 考 文 献

- 1 杨子生, 陈昌琼等. 德宏傣族景颇族自治州土地利用总体规划与研究. 北京: 科学出版社, 1999, 140 ~ 151
- 2 全国人大常委会. 中华人民共和国土地管理法. 经济日报, 1998-09-01
- 3 杨子生, 贺梅. 滇东北山区土地资源开发利用战略 I 土地资源特点、利用现状及潜力. 山地学报, 1999, 17(增刊): 65 ~ 74
- 4 云南省计划委员会. 迈向新世纪的宏伟蓝图——云南省国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标. 昆明: 云南科技出版社, 1996, 72 ~ 176
- 5 杨子生. 滇东北山区土地垦殖指数与退耕还林规划. 山地学报, 1999, 17(增刊): 45 ~ 48
- 6 杨子生. 土壤流失方程在滇东北山区基于可持续利用的耕地适宜性评价与土地利用规划中的应用. 山地学报,

1999, 17(增刊): 36~44

7 杨子生, 贺梅. 滇东北山区基本农田保护研究. 山地学报, 1999, 17(增刊): 60~64

STUDY ON THE STRATEGY OF EXPLOITATION AND UTILIZATION OF LAND RESOURCES IN THE NORTHEAST MOUNTAIN REGION OF YUNNAN PROVINCE

II THE STRATEGICAL GUIDING PRINCIPLES, OBJECTIVE, SCHEME AND MEASURES

YANG Zisheng HE Mei

(Yunnan University, Kunming 650091)

Abstract According to the relevant laws and policies in our country, and combining with the actual conditions of the northeast mountain region of Yunnan province, the guiding principles and objectives of land utilization strategy in the region are drew up, the scheme of the regulation of land use structure in 1997~2030 is mapped out, and the strategical measures of exploitation and utilization of land resources is put forward. The main contents of the strategical scheme are:

1. Utilizing rationally and protecting strictly farmland, the total amount of the net farmland in the region in 2030 arrives at $692\,340.0\text{ hm}^2$.
2. Planning all land use types as a whole, land use structure should be optimized.
3. The arrangement, restoration and exploitation of land should be carried forward. In the stage of the planning (i.e. 1997~2030), the area of cultivated land arrangement should arrive at $6\,200.0\text{ hm}^2$ in the region, the area of wasteland restoration should arrive at $25\,800.0\text{ hm}^2$, and the area of the exploitation of unused land must arrive at $341\,398.0\text{ hm}^2$.
4. Land use rate and production rate should be heightened. In last stage of the planning (i.e. the year of 2030), land use rate in the whole of the region must arrive at 85.88 %, crop yield of unit sowing area should arrive at 3160 kg/hm^2 , the total annual output of grain should exceed $306\times 10^4\text{ t}$, and the other agricultural products and output value of every industry should increase by a big margin.
5. The ecological environment must be improved. In the last stage of the planning (i.e. the year of 2030), forest covering ratio should exceed 45 % in this region, the serious soil erosion must be radically controlled.

Key Words land utilization, strategical guiding principle, strategical objectives, strategical scheme, strategical measures